



**Citation:** L. Leonardi (2019) Ipotesi di quadratura del cerchio. Diseguaglianze, chances di vita e politica sociale in Ralf Dahrendorf. *Società Mutamento Politica* 10(19): 127-139. doi: 10.13128/SMP-25394

**Copyright:** © 2019 L. Leonardi. This is an open access, peer-reviewed article published by Firenze University Press (<http://www.fupress.com/smp>) and distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

**Data Availability Statement:** All relevant data are within the paper and its Supporting Information files.

**Competing Interests:** The Author(s) declare(s) no conflict of interest.

## Ipotesi di quadratura del cerchio. Diseguaglianze, chances di vita e politica sociale in Ralf Dahrendorf

LAURA LEONARDI

**Abstract.** In this article, the objective is to retrace the Dahrendorf's analysis of the relationship between inequality, life chances and social policy. Dahrendorf's way of conceiving social policy, functional to the expansion of life chances, constitutes, in fact, an original approach to the question of social inequality in terms not only of analytics but also of social and political governance. He considers the problem of inequality in the 21st century a matter of entitlements, not merely of available wealth. To propose the actualization of the Dahrendorf's theory, we focus on the minimum basic income and the issue of civil rights of citizenship on a transnational/global scale. The conclusions discuss the hypothesis that the expansion of life chances requires a new social policy based on a long-term perspective, the reference to values of solidarity, linked to the ethics of public service, and requires a democratic institutional framework anchored in the rule of law.

### INTRODUZIONE

Nel dibattito pubblico odierno le diseguaglianze sociali vengono tematizzate soprattutto in termini economici, in riferimento alla distribuzione della ricchezza. La rappresentazione della disuguaglianza come contrapposizione tra ricchi e poveri offusca il lavoro sociologico che da sempre, almeno a partire da Karl Marx, ne ricerca l'eziologia nei fattori sociali che le producono: nelle relazioni di potere, nelle strutture istituzionali, normative e culturali, nei processi di soggettivazione. La riduzione del problema della disuguaglianza a questioni di ordine economico non permette di comprenderne pienamente le reali implicazioni in termini di esclusione e di coesione sociale, né di rispondere alle domande che pone in termini di *governance* sociale e politica<sup>1</sup>.

Ralf Dahrendorf ha affrontato la disuguaglianza sociale, insieme al tema del conflitto, fin dagli esordi nel suo lavoro di ricerca. Il suo contributo sulle classi sociali ci propone un'interpretazione dei processi sociali che ne configurano gli assetti, attraverso una lettura di lungo periodo, storicamente collocata. Al tema delle classi Dahrendorf ha collegato la questione della cittadinan-

---

<sup>1</sup> Ci si riferisce qui a Göran Therborn e al concetto di *governance* sociale definito come: «i tentativi cioè di orientare deliberatamente i processi sociali in una data direzione, una delle caratteristiche principali, questa, della modernità europea» (2011: 25).

za sociale, di ispirazione marshalliana<sup>2</sup>, che soddisfa l'obiettivo cognitivo di comprendere quali strutture sociali consentano l'istituzionalizzazione della libertà. Egli condivide con Marshall la tesi che la libertà si realizzi solo a condizione che siano state soddisfatte alcune esigenze fondamentali, quali la disponibilità di beni sociali primari ed eque opportunità di accedervi, che costituiscono la soglia oltre la quale la facoltà di scelta e la responsabilità individuale acquistano un valore reale. La teoria della cittadinanza sociale, inoltre, pone la questione della libertà con riferimento alla relazione tra individuo e collettività, in quanto l'autonomia del singolo è correlata al principio di associazione, rispondente all'esigenza di conciliare scelte individuali e scelte collettive.

Agli inizi degli anni Novanta del XX secolo, Ralf Dahrendorf considera le trasformazioni nella struttura delle disuguaglianze e le nuove fratture alla base dell'esclusione sociale, come le sfide più urgenti da affrontare per le società democratiche nel contesto della globalizzazione:

*People are different, their aspiration and preferences vary; even inequality of income and status encourage human activity – if, and only if these do not lead either to entrenched privilege or to exclusion. Allowing anyone to drop out of the generalized space of citizenship is morally unbearable and socially destructive. This is why the new underclass of those excluded from the labour market, and from social participation more generally, resents such a serious problem. This is also why the new nationalism which defines minorities out of societies is an insult to all friends of liberty. Today, this problem of exclusion is more urgent than that of entrenched privilege, at least in the developed world. Still, there are some whose social position is so far ahead of the rest that they can buy goods which should be common to all: access to courts of law, for example, in the extreme case even votes. A society of citizens draws the line where such extreme inequalities begin. It defines a common floor on which everyone stands, and a roof which protects all from the rain (Dahrendorf 1994).*

Dahrendorf collega la crescita delle disuguaglianze sociali alla perdita di centralità della politica sociale<sup>3</sup> e

<sup>2</sup> Dahrendorf condivide l'accezione sociologica marshalliana di cittadinanza sociale come argine alle disuguaglianze prodotte dal mercato, che non si riferisce soltanto ai diritti ma comprende le appartenenze e i legami sociali. È terreno di conflitto tra gruppi sociali con interessi contrapposti ma anche di compromessi istituzionali che producono solidarietà e coesione sociale. La condizione necessaria perché la cittadinanza sociale si realizzi concretamente è la redistribuzione delle risorse attraverso la politica sociale.

<sup>3</sup> Dahrendorf analizza le radici della crisi della politica sociale in una prospettiva storica di lungo periodo. In questo modo si colloca nel solco tracciato da Karl Polanyi, Karl Mannheim e Thomas Marshall, e che è tornato centrale nelle società del XXI secolo.

del welfare state, che nel secondo dopoguerra aveva permesso di incorporare nella cittadinanza i diritti sociali, in un rapporto di mutuo rafforzamento con i diritti civili e politici. Ne imputa la responsabilità alle risposte che sono state date alle sfide della globalizzazione e dei molteplici cambiamenti strutturali delle società occidentali contemporanee. Egli, infatti, fa esplicito riferimento ai «governi neoliberali di destra e di sinistra» (1990: 20) che dagli anni Ottanta, se, da una parte, sono riusciti a innescare dei cambiamenti come reazione alla stagnazione e alla stagflazione degli anni Settanta, dall'altra hanno anche concorso ad innescare processi di disintegrazione sociale.

Dahrendorf, benché critico nei confronti delle rigidità e la eccessiva burocratizzazione dei welfare state tradizionali, considera la politica sociale una condizione non soltanto sufficiente ma necessaria per promuovere l'inclusione sociale e l'espansione delle chances di vita, nella costante ricerca di conciliare le istituzioni di mercato con la solidarietà e le forme di democrazia politica. Un antidoto non soltanto alla disgregazione sociale ma anche e soprattutto alle "tentazioni autoritarie" mai scongiurate per sempre.

Con l'istituzionalizzazione del welfare state, avvenuta attraverso un processo non lineare, conflittuale e diversificato, che ha caratterizzato le società nate in Europa dalle macerie della seconda guerra mondiale, si è perseguito l'obiettivo di contenere le disuguaglianze sociali e di accrescere la libertà di agency individuale in presenza di un'economia di mercato. Le politiche neo-liberali hanno teso a ridurre le prestazioni del welfare state, ritenendolo un apparato burocratico costoso e inefficiente, promotore di una politica sociale essenzialmente passiva. Una visione che, secondo Dahrendorf, è stata recepita anche dalle forze di opposizione, ma non ha generato risposte adeguate ad affrontare il problema di riformare il welfare state con l'obiettivo di creare le condizioni per l'inclusione sociale. Al contrario, sostiene Dahrendorf, spesso i costi sociali si sono rivelati elevati, riducendo le chances di vita per molte persone.

In una lettera a Tony Blair, datata 3 Gennaio 1997, conservata presso i Bundesarchiv (BArch N 1749/995), a Coblenza, Dahrendorf raccomandava al premier del *New Labour* di investire in un nuovo welfare state – dopo gli anni del suo smantellamento da parte dei governi conservatori – con l'obiettivo di mantenere la coesione sociale, contrastare le nuove disuguaglianze, caratterizzate da inedite forme di esclusione sociale, ma anche per arginare le nuove forme di autoritarismo emergenti, un fenomeno che egli considerava collegato al precedente. Con una sintesi efficace, in una lettera di tre pagine e mezza, egli elencava per punti un complesso di fatto-

ri che contribuivano a mettere in crisi i vecchi assetti di welfare e che spingevano a trovare nuove soluzioni: a) le trasformazioni strutturali, come i cambiamenti demografici, quelli tecnologici, nel mondo del lavoro e nella famiglia; b) i mutamenti nel contesto socio-economico, in particolare in riferimento alla globalizzazione, che rendevano la burocratizzazione del welfare state costosa socialmente e il sistema del suo finanziamento insostenibile, perché in gran parte gravante sul lavoro dipendente e sulle imprese manifatturiere; 3) l'emergere di una sottoclasse, la crescente incidenza dei lavoratori poveri, così come di poveri tra gli inattivi – come i giovani e i pensionati; 4) l'irregolarità delle vite lavorative e la perdita dell'idea a fondamento del welfare tradizionale – «the job-for-life assumption».

L'idea di politica sociale avanzata da Dahrendorf era in contrasto con quella dei governi neo-liberali, ma anche con gli assunti della “Terza via”<sup>4</sup>, elaborata dall'altro grande sociologo della LSE, Anthony Giddens, molto vicino al governo laburista. Il senso della lettera rivolta a Tony Blair, in sintesi, era che la politica sociale – dismessa e contrastata dai governi neoliberali precedenti – andava rafforzata per “far quadrare il cerchio”:

*To sum up: the goal is, as I have come to put it, to square the circle – the circle of prosperity, civility and liberty, or in policy terms, of encouraging competitiveness, maintaining (or re-creating) social cohesion, and vigorously defending the constitution of liberty against authoritarian menace. The decent, inclusive, civil society is the key to all three (Ibidem).*

In questo saggio ci si pone l'obiettivo di ripercorrere l'analisi dahrendorfiana del rapporto tra disuguaglianza, chances di vita e politica sociale. Il modo di concepire la politica sociale da parte di Dahrendorf, funzionale all'espansione delle chances di vita, costituisce, infatti, un approccio originale alla questione della disuguaglianza sociale in termini non soltanto analitici ma anche di *governance* sociale e politica. Se, infatti, come il suo lavoro dimostra, la sociologia ha il compito di «catturare la propria epoca nel pensiero» (Habermas, 1990: 72), il fine è poter intervenire sui processi sociali per orientarli verso l'obiettivo dell'espansione delle chances di vita umane. Un compito difficile, che Dahrendorf ha affrontato con uno stile personale, attraversando i confini tra teoria e prassi. Dietro il suo impegno in questo senso c'è l'idea di progettazione strategica del cambiamento, ispirato

al concetto popperiano di ingegneria sociale, che è lontano dal significato corrente e di senso comune, ed è contrapposta alla progettualità dogmatica: mentre quest'ultima propone “modelli” da perseguire e procede con misure palliative e scoordinate, la prima prende decisioni che possano avere effetti duraturi e assumere una prospettiva a lungo termine. Le due prospettive adottano anche principi ben diversi rispetto agli obiettivi di promozione della libertà attiva che Dahrendorf attribuisce alle politiche sociali. Ed è proprio su quest'ultimo punto che ci si sofferma, discutendo alcune proposte dahrendorfiane, tra cui il reddito minimo garantito, per una politica sociale adatta a rifondare la cittadinanza sociale e ricreare le condizioni per l'espansione delle chances di vita.

#### CHANCES DI VITA. QUANDO LE DISEGUAGLIANZE ECONOMICHE CHIAMANO IN CAUSA LA LIBERTÀ E IL POTERE?

Dahrendorf affronta il tema della disuguaglianza sociale collegandola alle relazioni di potere nella società, potenti fattori generativi di interessi divergenti e in contrapposizione. Egli distingue due tipi di disuguaglianza sociale: la prima ha origine dall'ineguale distribuzione del potere conseguente al contratto sociale, si manifesta attraverso le classi sociali ed è “produttiva”, in quanto genera il conflitto ed il mutamento sociale; la seconda è “distributiva”, genera la stratificazione sociale poiché deriva da un'ineguale distribuzione dei beni in termini di reddito, prestigio, istruzione e potere. I due tipi di disuguaglianza, in differenti contesti istituzionali, si collegano anche a differenti forme di esclusione sociale:

*Esistono infatti posizioni sociali i cui privilegi connessi mettono i loro portatori nelle condizioni di contestare ad altri i loro diritti civili: la ricchezza e il prestigio in alcuni casi possono essere trasformati in potere sociale, le cui manifestazioni estreme sono la proprietà monopolistica e il carisma; allo stesso modo alcune forme di povertà escludono dall'eguale partecipazione civile (Dahrendorf 1968:99).*

La disuguaglianza sociale, quindi, non ha a che fare con le differenze naturali, nelle abilità e aspirazioni delle persone, né soltanto con la distribuzione della ricchezza, ma con le posizioni sociali connesse alle relazioni di potere.

Nel processo storico che contraddistingue la modernità occidentale, la questione della disuguaglianza sociale è strettamente collegata al passaggio «dallo status al contratto», ovvero dalle possibilità di vita individuali

<sup>4</sup> Dahrendorf contestava che vi fosse soltanto una “Terza via” da percorrere per strutturare un nuovo welfare state, sostenendo che le vie sono molteplici e dipendono da fattori di contesto, dal quadro culturale, istituzionale e regolativo, dalle costellazioni di interessi delle forze sociali e politiche in campo.

condizionate dalle appartenenze ascritte alle opportunità di cambiamento della propria posizione sociale, attraverso la limitazione del potere arbitrario da parte del «potere addomesticato» (Ivi: 35). In questo processo la conquista della cittadinanza sociale – che Dahrendorf suggerisce di analizzare usando la categoria analitica di chances di vita – è il tratto distintivo della lotta per l'uguaglianza dello status civile e politico. In questa accezione, la cittadinanza si concilia con la libertà di agency ed è opposta alle forme di uguaglianza omologanti, collegate a strutture di controllo sociale, che non lasciano spazi di autonomia individuale.

L'analisi dahrendorfiana, prestando attenzione all'intreccio delle trasformazioni a livello sistemico e sociale, aiuta a ricostruire il quadro del cambiamento della struttura della disuguaglianza in una prospettiva storico-istituzionale. Innanzi tutto, andando a cercarne la genesi a livello macrostrutturale, nelle forme di regolazione del conflitto di classe e anche nell'azione dello Stato sociale, che hanno prodotto nuove disuguaglianze, non tanto riferibili alle classi sociali, quanto, richiamando la definizione dei francofortesi, ai differenti «ambiti di vita»:

*La forma di disuguaglianza dominante, dal punto di vista del cambiamento sociale, non è da ricercare tanto nella dimensione verticale della disuguaglianza fra strati e classi quanto nella dimensione orizzontale della disparità fra ambiti di vita, cioè dall'ineguale soddisfacimento dei diversi bisogni della vita (Dahrendorf 1988: 127).*

Nella struttura sociale attuale le vecchie disuguaglianze si intersecano con le nuove, generate anche dal modello redistributivo del welfare state tradizionale e dall'orientamento normativo sottostante alle politiche sociali ad esso collegate, che hanno teso a dare risposte uniformi e omologanti a domande sempre più diversificate e individualizzate.

La categoria di «chances di vita», elaborata da Dahrendorf, offre un'interpretazione di questo processo. Pur essendo riferite all'individuo, le chances di vita non sono attribuibili ai singoli in quanto sono strutturate socialmente; esse sono costituite dalle opzioni, «possibilità di scelta alternative di azione nelle strutture sociali», e da legature «appartenenze, relazioni che forniscono senso all'agire». Le opzioni sono il risultato della particolare combinazione di diritti positivi, gli *entitlements*, con pacchetti di beni o *provisions* cui si può legittimamente accedere<sup>5</sup>: «Per *entitlement* di una persona si intende l'insieme dei diversi fasci alternativi di beni che la perso-

na può acquisire attraverso l'uso dei vari canali legali di acquisizione aperti a ciascuno nella sua posizione» (1989: 14). Essi hanno qualità normativa, «sono molte cose, dai diritti costituzionalmente garantiti, all'accesso ai mercati, ai salari reali» e aprono alle possibilità di scelta, materiali e immateriali. *Provisions* hanno una connotazione quantitativa, più economica che legale e politica, sono «il fascio di alternative in determinate aree di attività» che può variare rispetto ad almeno due aspetti: la «quantità o portata» e la «varietà o diversità» (Ivi: 17).

Le opzioni e le legature sono concepite come dimensioni della struttura sociale, sono riconducibili a fattori socio-economici e politici, e come tali vanno indagate per poter interpretare la direzione del cambiamento sociale. Dahrendorf spiega ampiamente perché ricorre al termine «legatura» (*Ligatur*), introducendo un neologismo nel linguaggio sociologico, con un significato molto prossimo a quello del termine «legami», ma che non può essere considerato sinonimo di quest'ultimo: esso ha un significato più ampio. Le legature colgono la componente delle chances di vita costituita dalle relazioni sociali, la *deep culture*, le istituzioni, i valori, le appartenenze che forniscono senso all'agire e identità agli attori; le opzioni ne rilevano gli aspetti strutturali riferibili alle relazioni con i beni e con i diritti, alle possibilità oggettive di scegliere tra alternative di azione. Dahrendorf rende così operativo il concetto di libertà, attraverso il quale si propone di interpretare la direzione dei processi di cambiamento sociale nella modernità: nelle chances di vita la libertà è «attiva», lascia margini di autonomia alle persone, ma non è mera scelta e azione volontaria, poiché entrano a farne parte gli assetti sociali e istituzionali.

Il concetto di chances di vita, quindi, offre una chiave di lettura per cogliere sia i processi che consentono ai differenti soggetti sociali, all'interno di diversi assetti istituzionali, di convertire risorse in libertà e libertà in autonomia sia quali gruppi sono privilegiati e quali sono svantaggiati nella realizzazione delle libertà:

*Lo sviluppo sociale dei paesi industrializzati rivela un'evoluzione analoga a quella dello sviluppo economico. La creazione di nuove possibilità grazie all'avvento della modernità, simbolizzata dalla rivoluzione francese, ha portato inauditi progressi nelle chances di vita di molti uomini. È stato un processo dinamico cominciato con lo stato di diritto, la tutela dello stato formale del cittadino e finito con lo stato sociale e cioè con i diritti civili intesi nel loro senso più ampio e vero» (Dahrendorf 1981: 62).*

Secondo Dahrendorf, questo processo non viene colto dal pensiero e dalla politica neo-liberali, soprattutto quando ripropongono lo «stato minimale» e l'arretramento della politica pubblica dal terreno sociale:

<sup>5</sup> Le categorie utilizzate sono ispirate alla teoria delle *capabilities* di Amartya Sen, che incorporano sia la dimensione individuale della libertà sia la dimensione normativa e istituzionale.

*Il loro amore per lo stato minimale ha fatto sì che per molto tempo trascurassero una cosa: la grande rivoluzione dell'eguaglianza dei diritti di tutti i cittadini e del suffragio universale rimane incompleta quando non si assicurano come diritti civili una fonte di sussistenza, in caso di incolpevole necessità, un'occupazione e un reddito minimo, l'istruzione e altri diritti sociali (Ivi: 62).*

Dahrendorf sostiene che la modernità abbia comportato l'ampliamento delle opzioni, legate ai diritti connessi alla libertà negativa, non creando, molte volte, le condizioni per il nuovo instaurarsi di legature, collegate alla libertà positiva. Per questo motivo, il moltiplicarsi di opzioni sul versante delle *provisions*, prevalentemente fondate sulla logica del mercato e volte alla crescita economica, ha comportato anche la perdita di senso dell'essere liberi. Nel momento in cui il modello basato sulla crescita economica è entrato in crisi, è emersa l'importanza dell'altra dimensione delle chances di vita: le legature, che si trovano consolidate nelle istituzioni, nelle agenzie collettive, nei valori, e sono indispensabili per una concezione della libertà positiva. Ciò suggerisce anche l'idea che qualcosa vada sottratto al mercato perché sia costituita la base per «eguali chances di vita».

Quali sono le basi sociali che hanno consentito queste tendenze? Dahrendorf ovviamente le cerca nelle forme del conflitto sociale. Senza negare la molteplicità delle manifestazioni dell'antagonismo, egli individua un conflitto centrale che è generato dalle posizioni di disuguaglianza in cui si trovano alcuni gruppi sociali rispetto alla disponibilità di beni (*provisions*) e al diritto di accedervi (*entitlements*). Entrambe queste componenti delimitano l'area della cittadinanza sociale, ne determinano la capacità d'inclusione di un maggior numero di membri che, a sua volta, genera un processo di ridefinizione delle disuguaglianze sociali.

Dall'analisi empirica emergono situazioni estreme ma frequenti in cui vi sono «*provisions senza entitlements oppure entitlements senza provisions*». Un problema diffuso, per esempio, nelle società dei Paesi in via di sviluppo ma, non per questo, meno importante per le società del "Primo Mondo", dove le componenti delle chances di vita, dopo un periodo di avvicinamento, a partire dagli anni settanta del XX secolo, ricominciano a divergere a scapito dell'affermazione degli *entitlements*: «A volte questo richiede soprattutto attenzione agli *entitlements*, altre volte vengono in primo piano le *provisions*, ma c'è sempre qualcosa di più da fare» (Dahrendorf 1989: 24). Non si tratta, però, di due componenti tra cui è possibile un *trade off*, ambedue sono necessarie per l'espansione delle chances di vita.

Nelle società occidentali caratterizzate da economie capitalistiche democratiche, la cittadinanza sociale e il

mercato sono le istituzioni che regolano il rapporto tra *entitlements* e *provisions* nella strutturazione delle chances di vita. Egli osserva, infatti, ripercorrendo il processo storico di affermazione della cittadinanza sociale, che quest'ultima si è sviluppata sotto la spinta delle classi sociali, dell'autorità pubblica e della società civile, promuovendo l'espansione degli *entitlements*. Nel corso del tempo, però, la cittadinanza è stata ricondotta ad una logica improntata al valore di scambio: in primo luogo, ciò è avvenuto attraverso una tendenza alla "privatizzazione della società civile", in particolare vincolando l'accesso alla sfera pubblica del cittadino al possesso di determinate *provisions*—per esempio, la proprietà o una rendita—che, a loro volta, vengono così tradotte in *entitlements*, costruendo nuove barriere di accesso per coloro che non sono già inclusi nell'area della cittadinanza. Il rapporto tra le componenti delle chances di vita, tra *entitlements* e *provisions*, che prende forma nella cittadinanza sociale, è complesso e non facile da cogliere empiricamente. Dahrendorf ne stabilisce il nesso richiamando il carattere improntato alla razionalità materiale dei primi: se, infatti, in quanto diritti essi sono sanciti giuridicamente, una loro concezione in termini formali non è sufficiente a contrastare l'arbitrio del potere, consentendone, al contrario, un uso strumentale da parte e nell'interesse di minoranze. Gli *entitlements* possono trovare realizzazione solo in un quadro costituzionale democratico, in quanto la necessità di un pubblico politico è vista proprio come tramite per un controllo sul potere di disposizione delle norme, affinché le leggi non vengano strumentalizzate per fini privati. Inoltre, sottolinea Dahrendorf allontanandosi dal pensiero neo-liberale, il capitalismo, di per sé, non garantisce l'accesso agli *entitlements* e la diffusione del benessere, può anzi agevolare l'appropriazione di crescenti *provisions* da parte di una minoranza: «In linea di principio i diritti di cittadinanza non sono condizionali, ma categorici. Quello che la cittadinanza offre non dipende dalla disponibilità delle persone a pagare un prezzo nell'ambito privato. La cittadinanza non può essere mercanteggiata» (Ivi: 42).

Il rapporto tra i diritti e il benessere, elementi su cui la cittadinanza è stata costruita, è sempre in tensione e messo in discussione dai cambiamenti sociali. In particolare, si nota come le difficoltà economiche che, a partire dalla seconda metà degli anni settanta del Novecento, caratterizzano la maggior parte dei Paesi a capitalismo avanzato, generando disoccupazione strutturale, inflazione e crisi fiscale dello stato, abbiano indotto i governi a gestire le politiche redistributive in modo tale da sottrarre in maniera crescente ad alcune categorie di persone le risorse necessarie per accedere ad alcuni diritti sociali, e come questa esclusione si sia tradotta poi in

manca di possibilità di esercitarne altri, attinenti alla sfera politica e civile. In sostanza, la sottrazione di risorse e di diritti ha portato a una diminuzione della libertà, che non si distribuisce egualmente in seno alla società: segue linee di demarcazione che si modellano secondo gli strati sociali, l'appartenenza di genere, etnica o religiosa, la residenza, ecc.

Le nuove disuguaglianze sono riconducibili, in parte, ad un «paradosso della cittadinanza», non attribuibile al suo progresso in quanto tale, bensì al fatto che, laddove essa si è affermata, è stata gradatamente subordinata e resa dipendente dalla crescita economica. Questo processo ha messo in crisi lo stesso contratto sociale sottostante la costruzione della cittadinanza nella modernità, venendo meno le condizioni per il compromesso sociale che ne è alla base e che ha consentito l'affermazione degli *entitlements* sotto la spinta del conflitto di classe e per il tramite dello Stato moderno.

Uno dei fattori di crisi sta proprio nel ruolo che la formazione dello Stato-nazione ha avuto, di fatto, nella generalizzazione della cittadinanza garantita legalmente, poiché ha vincolato il riconoscimento degli *entitlements* all'appartenenza all'unità sociale nazionale, un assetto che oggi è sfidato dalla domanda di diritti statuiti e che trovino effettività a livello sovranazionale. I mercati e la politica hanno trovato di fatto il loro limite nella cittadinanza sociale (Dahrendorf, 1988: 121) ma a partire dall'ultimo ventennio del XX secolo, il capitalismo d'azzardo (*casino capitalism*) e le scarse possibilità di pensare alle relazioni internazionali in termini di una regolamentazione giuridica, che sostituisca il ricorso alla forza, sono solo alcune delle manifestazioni estreme dell'esito di politiche che perseguono la crescita a spese sia dei diritti sia del benessere di molti segmenti della società.

Tra le conseguenze delle strategie adottate c'è la nascita di una "sottoclasse" e la progressiva affermazione di una "cultura del debito" che è diventata dominante:

*Gli anni Ottanta hanno visto la rinascita dell'imprenditore, con tutte le sue qualità creative e distruttive. Il prezzo di questo nuovo miracolo economico è stato alto, e dato che può darsi tocchi pagarlo anche a voi, insieme a quelli di noi che vivono nelle regioni più fortunate dell'Europa, vale la pena di parlarne. Una parte del prezzo è in effetti sociale. In quasi tutti i paesi occidentali è emersa una sottoclasse di persone lungamente disoccupate o permanentemente povere – un atto di accusa contro i nostri valori se non una minaccia al tessuto delle nostre società. Il costo maggiore, tuttavia, può ancora risultare in parte economico e in parte morale. Gli anni Ottanta sono stati, secondo l'espressione di Susan Strange, un decennio di «capitalismo d'azzardo»: il denaro è stato generato dal denaro più che dalla creazione di ricchezza durevole. L'andamento delle Borse maggiori, per esempio, ha avuto scarsi rapporti con*

*la crescita reale, e i crolli del 1987 e del 1989 sono stati in larga misura capricciosi. Inoltre il debito privato e pubblico ha alimentato buona parte della crescita. Negli Stati Uniti il risultato è già diventato un problema primario di interesse pubblico. Tutto ciò non ha giovato all'integrità e alla forza morale delle società occidentali. Avidità, frode e visioni miopi hanno troppo spesso sostituito la parsimonia, gli affari onesti e una prospettiva più ampia, per non parlare dell'interesse per gli altri (Dahrendorf 1990: 19-20).*

#### UN PAVIMENTO CHE CROLLA: QUALE LEGAME TRA LAVORO, ATTIVITÀ E REDDITO?

Uno dei terreni più significativi dei cambiamenti strutturali che minano le basi della cittadinanza sociale va ricercato nella sfera del lavoro, perché è l'ambito istituzionale che ha più influenzato i contenuti della cittadinanza sociale e attorno al quale si sono strutturati i welfare state su base nazionale.

Un primo aspetto, messo in evidenza da Dahrendorf, riguarda la natura e la struttura del lavoro. Le trasformazioni delle condizioni di lavoro e delle forme contrattuali diventano sempre più individualizzate e precarie. Ma il dato più evidente, di rottura rispetto agli assetti sociali precedenti, è la disoccupazione di tipo strutturale, che non ha affatto le caratteristiche della «disoccupazione di massa» del primo Novecento, perché si presenta, invece, come fenomeno variegato, che colpisce le persone in modo differenziato a seconda delle aree regionali, dell'appartenenza a gruppi d'età, di genere e professionali. La disoccupazione è particolarmente dannosa «in società che nelle loro istituzioni e scale di valori continuano ad essere società del lavoro, è la forma più drammatica di emarginazione, e alla fine di esclusione» (Dahrendorf, 1988: 60). Ciò è particolarmente vero nel momento in cui lo stato sociale è in crisi e la politica sociale viene messa da parte perché ritenuta troppo costosa e improduttiva, vanificando di fatto i diritti di cittadinanza, nonché le sicurezze e le libertà ad essi connesse.

In questo contesto sembra perdere senso, a fronte della riduzione del tempo complessivo dedicato al lavoro salariato, una qualche rivendicazione di riduzione del tempo di lavoro, uno degli obiettivi chiave delle lotte dei lavoratori nei due secoli precedenti all'attuale, che ha contribuito a strutturare la società del lavoro. Infatti, la forma di lavoro retaggio dell'epoca fordista, legata al posto fisso, collegata al sistema di protezione sociale, garantita tutta la vita, sta diventando una ricchezza, se non un privilegio in una società i cui *entitlements* sono in gran parte strutturati in ragione dell'etica del lavoro e intorno ai ruoli occupazionali. La nuova vera sfida per

le società attuali è come garantire una base esistenziale per le persone che non si fondi su un'attività lavorativa stabile, perché il contratto sociale è ancora regolato sui presupposti contributivi e fiscali della società del lavoro. Il risultato di queste trasformazioni è il «declino nelle chances di vita per molti», una perdita significativa di libertà: «Fin tanto che il lavoro salariato è al contempo fonte essenziale dell'amministrazione della vita, solido punto di appoggio di qualificazioni sociali e condizione di autostima, la distinzione tra quelli che hanno il lavoro e quelli che non lo hanno è insopportabile» (Ivi 154:155).

In particolare, egli critica l'eccessiva fiducia dei sostenitori della tesi, diffusa anche nel *New Labour*, che si possano ricreare gli assetti istituzionali della società del lavoro, attraverso l'istruzione e la formazione, accompagnate dalla responsabilizzazione individuale<sup>6</sup>, come fattori abilitanti alla partecipazione sociale. È una tesi che, a suo parere, alimenta un discorso politico che, quasi naturalmente, tende a stabilire un collegamento con la meritocrazia come strumento privilegiato per raggiungere questo obiettivo: Dahrendorf non condivide questo principio, in particolare perché ritiene che le relazioni di potere impediscano di coniugare il merito con le effettive capacità delle persone e con le loro libere scelte.

A differenza di altri, come, per esempio, Anthony Giddens a Ulrich Beck, non vede neanche la possibilità di uscire da questa situazione attraverso la cosiddetta "società del sapere". Egli ritiene che l'idea stessa di lavoro vada riconcettualizzata, andando al di là di un assunto che vede capitale e lavoro connessi in modo indissolubile e che è trasversale alle teorie del capitalismo: egli critica la tendenza, che trova riscontro anche nelle teorie di Marx e Smith, a considerare improduttivo il lavoro che, pur avendo un'utilità sociale, non è basato sul capitale. In effetti, fa notare Dahrendorf, nell'economia *high tech* – caratterizzata non soltanto da un sapere tecnologico ma anche da altre tendenze strutturali, come la finanziarizzazione dell'economia – si verifica il contrario: il capitale può fare a meno del lavoro, e la piena occupazione perde importanza, a fronte di un fenomeno che vede circa un terzo delle persone attive che non lavorano ma che non si possono definire disoccupate in senso tradizionale.

C'è un altro aspetto che fa riflettere: le classi dominanti che hanno origine nelle relazioni di mercato e di potere della società del sapere hanno bisogno di servizi alla persona, *high touch* – distinti dalle attività *high tech* –, ad alta intensità di manodopera, che possono essere svolti dalle persone stesse che fruiscono del servizio,

come, per esempio, produrre pasti, guidare, fare bricolage, eccetera. Si tratta, a ben guardare, di lavoro che può fare a meno del capitale. Così, al paradigma della società del sapere si sovrappone quello della società dei servizi, ma prevale comunque una concezione dominante che considera i soli lavori *high tech* indispensabili allo sviluppo dell'economia, mentre il lavoro senza capitale, che è possibile ed è diffuso, non è ritenuto indispensabile né gli si attribuisce valore. Inoltre, anche il potenziale emancipatorio, di conquista di autonomia e indipendenza da parte di chi lavora, che potrebbe derivare dalla diffusione della conoscenza, non trova modo di dispiegarsi: la società del sapere, di per sé, non è un ostacolo alla proliferazione di forme di lavoro che riflettono relazioni di dipendenza e di costrizione non lontane da quelle del taylor-fordismo.

Infine, è cruciale considerare che, se, da una parte, il lavoro salariato perde la sua funzione principale di fonte di reddito e di identità sociale, dall'altra ha aumentato la sua funzione di strumento di controllo sociale. Ciò implica approfondire il modo in cui si configura lo sbilanciamento delle relazioni di potere che nascono dalle condizioni di lavoro e minano gli spazi potenziali per la libertà individuale e sociale. Questo aspetto, spesso trascurato, ha però un forte impatto sociale, e si riflette nelle forme di regolazione sociale che si basano sul principio della subordinazione dell'accesso ai diritti di cittadinanza all'assunzione di responsabilità, avallato anche dal paradigma della "Terza via" formulato da Giddens:

*La libertà di opinione non può essere fatta dipendere dal pagamento delle tasse, e il diritto elettorale dalla disponibilità ad aiutare il vicino. Perciò è così distruttiva per la libertà una politica che proclami che i disoccupati non devono ricevere un sussidio se non cercano attivamente lavoro o, peggio, che anche i disabili e le ragazze madri non possono pretendere un aiuto dallo Stato se non lavorano (Dahrendorf, 2003: 62).*

Nella società del sapere le politiche sociali vanno nella direzione opposta a quella che, in teoria, sarebbe possibile realizzare con la rivoluzione cognitiva e tecnologica: separano il lavoro dalla dimensione del senso, imponendo l'occupazione come una misura coercitiva, il cosiddetto *workfare*, peraltro mostrando scarsa efficacia nel combattere il fenomeno della disoccupazione. Per questo motivo è particolarmente critico nei confronti delle politiche *supply-side*, in particolare, in un periodo in cui la parola d'ordine per l'economia e la politica è "flessibilità". Dahrendorf coglie immediatamente i rischi che possono derivare dalla deregolazione e dall'allentamento dell'azione pubblica, di erosione di quelle basi sociali – come, ad esempio, la fiducia, la reciprocità e il

<sup>6</sup> Qui si critica la responsabilizzazione nel senso di assunzione individuale e non collettiva del rischio cui le persone sono esposte attraverso la partecipazione al mercato.

mutuo riconoscimento – il cui indebolimento, a lungo andare, mina anche lo stesso sviluppo economico. Egli si sofferma in particolare sull'uso che della flessibilità si è fatto nel mercato del lavoro, allentando i vincoli che regolano assunzioni e licenziamenti, la diminuzione e l'aumento dei salari, l'espansione degli impieghi part-time e a termine, i passaggi continui da un lavoro ad un altro. La flessibilità, considerata l'altra faccia della rigidità economica, è anche «il contrario di stabilità e sicurezza»; lo sradicamento delle persone è stato assunto come un fattore di efficienza e competitività, così come lo è l'insistenza sul farsi carico individualmente dei rischi lavorativi o sociali. Tutti questi elementi non sono negativi di per sé, afferma Dahrendorf, lo sono nella direzione che hanno preso e negli effetti che producono a livello sociale: «L'effetto è duplice: distruzione di caratteristiche rilevanti della vita comunitaria e, per molti, un senso crescente di insicurezza personale» (Dahrendorf 2009: 39).

Le forme che assume l'esclusione sociale, di emarginazione economica, politica e civile allo stesso tempo, sono una minaccia alla coesione sociale. Un sottoproletariato di tipo nuovo viene escluso dalla cittadinanza sociale, gli emarginati sono tali perché «sono "estranei" per razza, nazionalità, religione o per qualsiasi altro segno distintivo sia stato scelto come scusante della discriminazione, della xenofobia e spesso della violenza». Questi processi di esclusione sono alimentati da comportamenti di chiusura sociale da parte di «gruppi sociali in declino, quel quaranta per cento della popolazione che negli ultimi dieci anni ha visto calare costantemente i propri redditi reali, sono il terreno di coltura in cui si sviluppano tali sentimenti» (Ivi: 35). La composizione sociale di questi gruppi in declino è la conseguenza delle scelte in materia di competitività, dell'opzione tra bassi salari e alta specializzazione, dei tagli al welfare state. In alcuni contesti, le persone, anche con abilità apprezzabili, non trovano riconoscimento, non possono contare su un salario e un lavoro "decente". Questi cambiamenti toccano in particolare le classi medie, dato che le trasformazioni nel mondo del lavoro ne modificano la struttura, e vedono crescere la disoccupazione di lunga durata o quella nascosta sotto altre etichette, come la "formazione" o l'"autoimpiego". Povertà e disoccupazione, di cui politica ed economia non si preoccupano, secondo Dahrendorf, sono minacce «per la struttura portante di queste società». «L'esclusione è economicamente dannosa, ma innanzi tutto socialmente corrosiva e infine politicamente esplosiva» (ivi: 48).

Dahrendorf intravede delle strade alternative per l'adozione di politiche sociali inclusive, che possano coniugare le esigenze di protezione e sicurezza e con la libertà e l'autonomia individuale. I cambiamenti della natura

del lavoro potrebbero anche essere occasione per liberare la vita dalla penetrazione del mercato, trasformando il lavoro «da forma di subordinazione sociale a responsabilità sociale emancipatrice» (Ivi: 66). Egli espande la nozione di lavoro, sempre meno scindibile da una gamma di attività umane diversificate: «Ciò che noi chiamiamo lavoro, il lavoro remunerato, diventa parte di un processo continuo di attività nel quale rientrano le esperienze culturali e l'associazione con altri a qualsivoglia scopo, al pari degli hobbies e delle attività del tempo libero» (Ibidem). Questo richiederebbe nuove misure di politica sociale volte alla «ricostruzione sociale della vita», attraverso processi sociali e dinamiche, che vedono protagonisti individui, gruppi sociali, attori istituzionali, e che si compongono di azioni, pratiche, politiche in vista di una ricomposizione delle sfere di attività, che non siano artificialmente separate e contrapposte alla sicurezza e alla stabilità della condizione umana. Come suggerisce Dahrendorf, ci sono spazi di azione laddove l'etica del servizio pubblico – erosa dai principi del *Pumpkapitalismus* – acquista centralità: rientra tra le condizioni necessarie e sufficienti delle libertà civili e, allo stesso tempo, favorisce la creazione di legami sociali. Per favorire questa inversione di tendenza, egli è convinto che vadano affrontati i «punti critici del sistema capitalistico», il che richiede un rovesciamento nel modo di affrontare i problemi che si manifestano: per esempio, si impone un cambiamento della concezione della crescita, che adotti una visione collegata al benessere, misurato non più in termini di quantità di merci prodotte, bensì riferito al *well-being* delle persone. In questo senso, si osservano nella società i segnali di un cambiamento nel mondo della produzione e del lavoro: l'adozione di bilanci sociali, le forme di cogestione nelle imprese e il coinvolgimento degli *stakeholders*, la valorizzazione delle attività d'impegno sociale, anche se permangono resistenze al cambiamento (Dahrendorf 2003: 64).

Nel rinnovato contesto, l'obiettivo di conciliare libertà e sicurezza significa, sul piano pratico, sottrarre le politiche sociali alla logica della necessità *per piegare* a quella della libertà. Questo obiettivo si traduce, per esempio, in politiche di contrasto alla flessibilità intesa come riduzione della sicurezza nel lavoro – come, per esempio, la facilità di licenziamento –, e allo stesso tempo richiede il potenziamento della flessibilità intesa come «sovranità del tempo» di lavoro, cioè dei margini di autonomia nell'organizzazione delle proprie prestazioni da parte del singolo lavoratore. Anche l'istruzione va sottratta alla logica della necessità, perché anch'essa, soprattutto nella società della conoscenza, si compenetra con le altre attività di lavoro e di non lavoro; questo significa che l'istruzione come libertà attiva non può



essere limitata alle esigenze del mondo del lavoro o, al contrario, essere completamente autoreferenziale.

Insomma, per Dahrendorf il pieno accesso ai diritti di cittadinanza richiede un nuovo modo di concepire l'uguaglianza, indipendentemente dalle forme di prestazioni e attività lavorative e dalla nazionalità: «La libertà non deve diventare un privilegio, il che significa che il principio della politica della libertà è quello di estendere a più persone, teoricamente a tutti, i diritti e le offerte di cui godiamo noi stessi» (Ivi: 18). Per raggiungere questo fine è necessaria una dotazione di base di chances di vita garantita a ciascuno: «In essa rientrano i diritti fondamentali di tutti i cittadini, ma anche un livello di base delle condizioni di vita, forse un reddito minimo garantito, e comunque le prestazioni di certi pubblici servizi accessibili a tutti» (Ivi 19-20).

#### IL REDDITO MINIMO GARANTITO COME DIRITTO DI CITTADINANZA? UNA QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ

Dahrendorf affronta la questione del reddito minimo garantito, arrivando a proporlo come diritto fondamentale della cittadinanza sociale, che soddisfa un criterio di giustizia sociale. Un tema che anche nel periodo in cui scrive, nel 1987, è trasversale, come oggi, alle forze politiche di destra e di sinistra. Dahrendorf ne sottolinea gli orientamenti normativi sottostanti nelle differenti versioni e mette in evidenza che non tutte le formulazioni di questo dispositivo di politica sociale è funzionale all'espansione delle chances di vita e della ricostruzione della cittadinanza sociale.

«Se fra i diritti fondamentali di ogni cittadino non c'è quello per cui gli viene garantita la base materiale della vita, in pratica crolla la società dei cittadini. Per dirla in altri termini, quando si tratta di definire il pavimento comune su cui tutti stanno diventa in effetti necessario scindere reddito e lavoro» (Dahrendorf 1988: 144). In questi termini, la questione del reddito minimo garantito non può essere affrontata in termini ideologici, o rispondendo alla logica della progettualità dogmatica, si tratta invece di un terreno emblematico da affrontare attraverso la progettualità strategica: qui entrano in gioco le scelte in materia di politica sociale, i loro orientamenti normativi e gli strumenti che le caratterizzano.

Partendo da questa prospettiva, Dahrendorf analizza le tesi che, nella versione più socialdemocratica, propongono di sganciare il reddito dalla partecipazione al mercato del lavoro sotto forma di lavoro salariato, secondo il principio, già marshalliano, che vuole la cittadinanza sociale uno strumento che non fa dipendere la libertà

e autonomia delle persone dal loro valore di mercato. Prende in considerazione anche le tesi neo-liberali, alla Milton Friedman, che propongono di sostituire i sussidi sociali con un'imposta negativa sul reddito, e le obiezioni al reddito minimo come sottovalutazione delle possibilità di creare sempre nuove opportunità di occupazione, riformando le norme per accedervi.

Egli parte da un assunto: «sia la nuova povertà che la disoccupazione mostrano l'incapacità della comunità di dare a tutte le persone entro i propri confini un posto come cittadini» (1988: 137), e ciò si traduce nella mancanza di accesso ai diritti civili da parte di molte persone, che sono escluse. Dahrendorf non vede risposte adeguate: da una parte, i sostenitori della crescita non possono spiegare perché essa non produca anche la riduzione della disoccupazione. Dall'altra, il controllo della domanda e della politica statale dell'occupazione non funzionano più. Siamo di fronte, quindi, in realtà, a cambiamenti che vanno molto in profondità e richiedono risposte radicalmente nuove. Ma in che misura di queste risposte fa parte il reddito minimo garantito?

Dahrendorf sostiene che questo dispositivo sia una condizione non sufficiente ma necessaria per affrontare la questione dell'inclusione sociale, che riguarda lo stesso contratto sociale.

Ci sono due possibili risposte in termini di politica sociale.

La prima risposta riposa su orientamenti normativi che la rendono escludente, e che è anche "autoritaria": individuare chi è veramente bisognoso, data la scarsità di risorse, eliminando alcuni meccanismi di redistribuzione, come, ad esempio, l'integrazione del reddito per i lavoratori poveri. L'enfasi, per ottenere accesso ai benefici, è sulle persone e sulla loro meritevolezza (*il deserving poor*).

In questo modo, obietta Dahrendorf, «si ritorna al di là di Beveridge, cioè al di là dell'idea dei diritti civili sociali» (Ivi: 139), perché si recupera la concezione caritativa dell'assistenza sociale. Le procedure diventano ancora più burocratizzate, l'erogazione di sussidi subordinati allo stato di bisogno sostituiscono gli interventi sociali da parte di operatori specializzati. Ciò comporta stigmatizzazione, il *targeting* chiude i confini del contratto sociale, anziché aprirli (Ivi: 140).

Una seconda risposta è includente e comporta «un rinnovamento del processo dinamico dei diritti civili per tutti». Perché il reddito minimo garantito possa soddisfare questa seconda accezione andrebbe concepita come: «Non un diritto ai poveri ma un diritto dei cittadini». Egli ipotizza una misura che, almeno all'inizio, potrebbe attestarsi su un livello al di sotto della soglia che consentirebbe davvero un'esistenza civile, e

che richiederebbe altri tipi di integrazione (tramite assicurazioni pubbliche o private, risparmi, ecc.), unita a una seria riforma fiscale. Le obiezioni più diffuse a questa tesi sostengono che questo reddito disincentiverebbe le persone ad essere attive, ma Dahrendorf ritiene che eventuali effetti non voluti vadano ricercati nella pratica. L'applicazione di questo principio, infatti, può sortire esiti molto diversi a seconda delle scelte di politica sociale che lo implementano. A suo parere, d'altra parte, è discutibile la proposta di sostituire con l'imposta negativa sul reddito le prestazioni statali che si occupano di redistribuzione, per combatterne le burocrazie e i costi amministrativi, pensando così di eliminare anche i meccanismi disfunzionali e di umiliazione dei cittadini da parte delle burocrazie pubbliche. A prima vista, sembra una soluzione ottimale, ma si trascura che essa porta con sé anche un' "economizzazione dei diritti", che apre all'eliminazione delle garanzie di cittadinanza, che verrebbero valutate in rapporto al sistema fiscale. Quest'ultimo fenomeno è il più pericoloso per le libertà civili e sociali ed è per questo che Dahrendorf è convinto che il reddito minimo dovrebbe trovare posto tra i diritti civili fondamentali, anche in ambito costituzionale.

Egli corrobora la tesi che la politica sociale sia il mezzo per «tagliare le radici da cui potrebbe nascere il sottoproletariato di domani». Le politiche abitative, di fruizione di spazi pubblici, le pratiche di servizio pubblico in generale favoriscono la creazione di legature, quindi la coesione sociale.

Proprio per questo, nel contesto della globalizzazione che è anche, allo stesso tempo, glocalizzazione, emergono tanto la necessità di creare condizioni istituzionali che assicurino l'accesso agli *entitlements* su scala sovranazionale e transnazionale, quanto l'importanza di valorizzare il "potere locale": «Le comunità locali, [...] possono fornire occasioni pratiche di addestramento professionale, di iniziative economiche piccole e medie, di coinvolgimento e partecipazione pubblica, in breve, di inserimento nella società civile» (Ivi: 64).

Da una parte, quindi, diventa importante partire dalla dimensione locale: favorire l'economia degli *stakeholders*, per esempio, i quali a differenza degli azionisti, non possono "mettere all'asta" il loro interesse per le aziende (Dahrendorf, 2015). Il coinvolgimento degli *stakeholders* si realizza in un'economia sociale di mercato e favorisce lo sviluppo economico, e allo stesso tempo apre alla partecipazione sociale: è inclusiva, perché aumenta la consapevolezza delle interdipendenze e dei legami tra le diverse componenti dello sviluppo. Non meno importante è investire nei servizi pubblici e ripensarne l'organizzazione per evitare che vengano svuotati di senso e valore, come accade quando vengono applicati criteri ispirati a valori di

efficienza e profitto che sono estranei alla sfera pubblica, nella logica del cosiddetto *New Public Management*.

Dall'altra parte diventa evidente che le sfide provenienti dal mondo globale richiedono nuovi orientamenti della politica sociale.

#### QUANDO IL CERCHIO NON QUADRA: DISEGUAGLIANZE E CITTADINANZA SOCIALE NEL MONDO GLOBALE

Ponendo la questione nei termini della "quadratura del cerchio", Dahrendorf (1995), guarda alla globalizzazione dell'economia e dei mercati come l'inizio di un processo storico contrassegnato da incertezza, acuito dalle forme di *governance* neo-liberali adottate per affrontarne le sfide. Queste ultime, infatti, sono tra i fattori che hanno messo in crisi le premesse su cui è stato costruito quel circolo virtuoso tra benessere economico, coesione sociale e stabilità politica nelle società del "Primo Mondo", nel periodo post-bellico, con l'istituzionalizzazione del welfare state. Il compromesso sociale che ne è stato alla base, e che ha assunto forme e assetti diversificati nei differenti contesti nazionali, ha permesso anche che la crescita economica si accompagnasse allo sviluppo delle libertà politiche, assicurando un ruolo attivo alla società civile.

Nell'affrontare la questione della "quadratura del cerchio", Dahrendorf propone un'analisi, ancora estremamente attuale, che collega e vede interdipendenti i fenomeni di disuguaglianza sociale nelle società del "Primo Mondo" con quelli che si verificano in altre aree dello scenario internazionale, guardando alle chances di vita in una chiave cosmopolita.

La "quadratura del cerchio" nelle società del "Primo Mondo", infatti, secondo Dahrendorf, se, da una parte, riposa su alcuni aspetti positivi dal punto di vista sociale, come l'ampliamento delle opzioni per molte persone, mantenendo coesione sociale e la partecipazione democratica, dall'altra si accompagna ad altri, più critici, che costituiscono tuttora dei nodi irrisolti e potenziali fonti di conflitto. Dahrendorf ne mette in luce tre, e tutti hanno a che fare con la questione delle disuguaglianze nella strutturazione delle chances di vita. Negli anni di piena istituzionalizzazione del welfare state, infatti, i membri delle società del benessere «escludevano altri dai benefici delle loro conquiste e perfino delle loro opportunità». Che si faccia riferimento alla società americana o a quelle europee, si è assistito a «una lunga battaglia per l'inclusione» da parte di gruppi sociali esclusi dai diritti civili e dal benessere economico. Tuttavia, «le disuguaglianze economiche restano per molti il segno di una

promessa chimerica di cittadinanza». Come negare che alcuni di questi effetti collaterali individuati non siano ancora oggi alle origini della questione sociale?

Il secondo aspetto problematico, collegato al primo, riguarda il fatto che «la società civile, la cittadinanza, è incompatibile col privilegio». Ciò comporta una evidente contraddizione tra i valori cui si ispirano le società del “Primo Mondo” e la realtà dei fatti, che si verifica non soltanto al loro interno ma anche sul piano internazionale, nel confronto tra queste e altre società, soprattutto quelle in via di sviluppo:

*Fino a quando alcuni paesi sono poveri e, ciò che conta ancora di più, condannati a restare tali, perché vivono del tutto al di fuori del mercato mondiale, la prosperità resta un vantaggio ingiusto. Fino a quando ci sono individui che non hanno diritti di partecipazione sociale e politica, i diritti dei pochi che ne fruiscono non possono considerarsi legittimi. La disuguaglianza sistematica – diversamente dalla disuguaglianza accidentale all’interno del medesimo universo di opportunità – è incompatibile con gli assunti civili del Primo Mondo (Dahrendorf 1995: 9-10).*

Questa contraddizione diventa macroscopica nel caso dei migranti, soprattutto di quelli in cerca d’asilo: «In via di principio è inaccettabile che dei paesi civili ostacolino il libero movimento delle persone» (Ivi: 10); di fatto, però, i migranti vengono accolti dai singoli stati solo nella misura in cui il loro contributo può essere utile ai propri cittadini, altrimenti vengono respinti. Il problema è certo non semplice da risolvere, non è sufficiente pensare alla possibilità di aiutare lo sviluppo economico dei Paesi di provenienza, che potrebbe trattenere i migranti nei loro territori d’origine. Alcune minacce alla coesione sociale nelle società interessate vengono da fattori di ordine demografico, politico, culturale, difficilmente controllabili: tra queste, per esempio, l’esplosione demografica, i pericoli crescenti di aggressioni belliche, il fondamentalismo e i disastri ambientali.

D’altra parte, sono proprio le istituzioni che caratterizzano le società del “Primo mondo” a generare le disuguaglianze nelle chances di vita, sia all’interno che all’esterno dei confini nazionali:

*I paesi dell’OCSE, per dirla in modo molto diretto e sbrigativo, hanno raggiunto un livello di sviluppo in cui le opportunità economiche dei loro cittadini mettono capo a scelte drammatiche. Per restare competitivi in un mercato mondiale in crescita devono prendere misure destinate a danneggiare irreparabilmente la coesione delle rispettive società civili. Se sono impreparati a prendere queste misure, devono ricorrere a restrizioni delle libertà civili e della partecipazione politica che configurano addirittura un nuovo autoritarismo. O almeno questo sembra essere il dilemma (Ivi: 13-14).*

La risposta, ipotizza Dahrendorf, potrebbe essere l’universalizzazione dell’accesso alle chances di vita, il che comporterebbe realizzare una cittadinanza cosmopolita, le cui condizioni istituzionali sembrano ben lontane.

D’altra parte, egli sostiene, che il raggiungimento della prosperità economica sia subordinato all’espansione dei diritti e non viceversa: «Forse non abbiamo pienamente realizzato che cos’è che cosa fa funzionare le nostre società ed economie nazionali. Sia la democrazia sia l’economia di mercato presuppongono la signoria del diritto come la loro necessaria condizione di funzionamento» (Dahrendorf 2005: 306). Per questo, la questione dei valori e la dimensione etica entrano come parte integrante dell’analisi. Anzi, afferma Dahrendorf, i conflitti sociali del XXI secolo «saranno piuttosto morali che economici; si tratterà in essi di valori che tengono insieme le società, piuttosto che della loro prosperità e della distribuzione di quest’ultima» (Ivi: 274).

Benché la politica sociale sia ancora concepita (e rivendicata) come affare nazionale, difficilmente le chances di vita possono essere ancorate alla comunità di appartenenza nazionale: bisogna tenere conto delle nuove dinamiche sociali che hanno luogo nella relazione tra locale e globale, da cui prende forma anche una nuova configurazione della società civile. Come Dahrendorf ha più volte evidenziato, la dimensione internazionale è il terreno su cui si gioca il futuro della cittadinanza sociale: finché non vi sarà un sistema giuridico, a livello mondiale, in grado di garantire l’espansione e l’effettività dei diritti, l’azione internazionale tende a concentrarsi sulle *provisions* a scapito degli *entitlement*, generando e perpetrando le disuguaglianze sociali a livello planetario.

#### IPOTESI DI QUADRATURA DEL CERCHIO. UNA POLITICA SOCIALE PER IL XXI SECOLO

Le questioni della solidarietà e della giustizia sociale sono oggi al centro di un dibattito pubblico controverso e spesso oggetto di un conflitto tra gruppi portatori di interessi contrastanti. Il modo di interpretare le disuguaglianze sociali, la loro genesi ma soprattutto le loro conseguenze sociali, hanno implicazioni sul piano della *governance* sociale e politica. Il ruolo della politica sociale è tuttora centrale e costituisce la chiave di volta della complessa architettura che tiene insieme le differenti componenti delle chances di vita. Queste ultime, come abbiamo visto, sono state definite da Dahrendorf al fine di analizzare le trasformazioni nella struttura delle disuguaglianze e, quindi, per comprendere come cambia la cittadinanza sociale a fronte delle mutate condizio-

ni strutturali e delle nuove forme di regolazione sociale, ponendo la questione degli orientamenti normativi e dei 'confini' della politica sociale, sia territoriali sia simbolici.

L'analisi di Dahrendorf offre strumenti affatto originali, ancora oggi, per affrontare la questione delle diseguaglianze sociali.

Un primo risultato dell'analisi dahrendorfiana, che costituisce anche un punto di partenza per ripensare la politica sociale, emerge con la sua ricostruzione, in prospettiva storica, della traiettoria verso la democrazia attraverso l'affermazione della cittadinanza sociale, in presenza di un'economia capitalista. La sua analisi mostra precocemente che questa traiettoria non è un percorso lineare e progressivo, anzi, oggi si può parlare di regresso di fronte alla carenza di forme di solidarietà sociale che legittimino la redistribuzione delle risorse attraverso gli *entitlements*. Un elemento, enfatizzato nella sua analisi, appare oggi quanto mai problematico: il baratto tra sicurezza e libertà che contraddistingue le politiche sociali attuali. È ormai comunemente accettata, per esempio, l'idea che sia necessario «costringere» le persone a fare qualcosa per «meritare» le misure di welfare, o che si debba negare la cittadinanza agli immigrati perché una condivisione delle risorse con gli *outsider* danneggerebbe la comunità nazionale.

Dahrendorf ha ben evidenziato che, dietro le retoriche basate su "legge e ordine", oggi trasversali alle forze politiche, vi è una serie di circostanze favorevoli alla «richiesta di un regime che sia meno tollerante, che consolidi i valori fino a rischiare di violare i diritti civili» (2009: 54). Insomma, anche nelle democrazie europee si diffonde l'idea che qualcuno debba rinunciare a qualche diritto pur di mantenere l'ordine e il benessere (Bauman, Mauro 2015). L'emergere di nuove forme di autoritarismo sono una seria minaccia alla realizzazione della cittadinanza sociale e, le controtendenze alla disconnessione tra progresso economico, coesione sociale e diritti di cittadinanza sociale sono ancora deboli.

*La riforma del welfare state è una questione di fondamentale importanza nell'ambito politico. Essa richiederà un nuovo equilibrio tra i contributi individuali e la responsabilità collettiva. Ciò non può essere realizzato semplicemente tagliando la spesa pubblica. È necessario un nuovo contratto sociale per avere a disposizione adeguati fondi pensionistici e sanitari, nonché per l'istruzione e l'occupazione. Tale contratto avrà necessariamente una diversa configurazione nei vari paesi, ma è comunque indispensabile (Dahrendorf 2009: 48).*

Una convinzione che troviamo rafforzata in Dahrendorf dopo la crisi finanziaria ed economica del 2008, alla vigilia della sua scomparsa. In alcune interviste, egli

ribadisce la sua preoccupazione perché il «tempo degli *entitlements*», della rivendicazione di nuovi diritti di cittadinanza sociale, che, da alcuni anni, egli vede ormai inevitabile per evitare la crisi sociale, tarda a manifestarsi. Le chances di vita cominciano a essere compromesse per gruppi sociali sempre più ampi e per interi Paesi.

Uno dei fattori che agevolano questo fenomeno, a parere di Dahrendorf, è la "mentalità" prevalente, che si basa su una prospettiva temporale "a breve termine" improntando non soltanto l'economia, ma anche la politica.

La mentalità del "credito facile", che caratterizza il capitalismo contemporaneo, penetra tutte le sfere dell'agire sociale, configurando lo «straordinario breve termine di ogni azione» (Dahrendorf 2009). Le conseguenze di questa prospettiva minano alle basi l'esistenza stessa della cittadinanza sociale.

La prima conseguenza è un dibattito pubblico che ha incorporato acriticamente l'economicismo. La causa della cittadinanza avanza se il benessere si misura in termini di diritti e di democrazia e non, come avviene, riducendola a puri indicatori statistico-economici, che per di più diventano i parametri su cui costruire le politiche sociali.

La seconda conseguenza è l'adozione, anche nella politica sociale, di una prospettiva a brevissimo termine che la svuota di funzioni e di efficacia, e che denota la perdita dei valori ad essa collegati, in particolare erodendo proprio le nozioni di servizio pubblico e della sua etica, che sono necessarie alla cittadinanza sociale, poiché essa richiede solidarietà ancorate a un tessuto di legami sociali. La progettazione strategica è inesistente, mentre prevale la progettualità dogmatica, che incorpora orientamenti fortemente costrittivi per le libertà delle persone.

La terza conseguenza è nella regolazione del lavoro, e in particolare della sua flessibilità, che spesso non ha comportato una riformulazione dei diritti sociali, che non possono più dipendere dallo status di lavoratore per tutta la vita. L'assenza di sicurezze e di protezione sociale per molte persone, in particolare giovani, donne e immigrati, determina incertezza e indebolisce i legami e la coesione sociale.

Si è scelto, in questo contributo, di dare rilievo a due terreni emblematici della politica sociale per proporre l'attualizzazione delle idee dahrendorfiane: il reddito minimo garantito come diritto di cittadinanza, di contrasto alle diseguaglianze sociali, e la questione dei diritti civili su scala globale, in funzione dell'allargamento dell'area di inclusione sociale a soggetti prima esclusi, che si pone a fronte dei grandi e inarrestabili flussi migratori su scala globale, ma anche nello spazio europeo, in ragione della cittadinanza europea. Si tratta

di misure che trovano sostenitori e critici di varia estrazione, spesso con argomentazioni valide in entrambe le posizioni, ma non possono essere messe sullo stesso piano, se assumiamo il punto di vista delle chances di vita e delle libertà civili.

L'insegnamento di Dahrendorf, infatti, attraverso l'analisi in termini di chances di vita delle disuguaglianze sociali, è duplice: il primo è che le differenti posizioni vanno tutte considerate con pari attenzione, ma non tutte hanno la stessa validità se rapportate alla questione della giustizia sociale e del mantenimento ed espansione delle libertà civili. Il secondo è che l'obiettivo dell'espansione delle chances di vita, quindi la realizzazione della libertà sostanziale, è incorporato nelle strategie di policy fin dalla loro formulazione. Il reddito minimo garantito non è di per sé giusto o ingiusto, efficace o no nel combattere la povertà: la sottile differenza è nel definire se le misure che vengono adottate per realizzarlo siano ancorate a meccanismi di costrizione o di autonomia e di libertà attiva.

Per quanto riguarda la questione dei confini della cittadinanza sociale, un segnale della sua rilevanza nel dibattito attuale proviene dalla rinnovata centralità del progetto di un'Europa sociale<sup>7</sup> (Ferrera 2019) in cui la politica sociale e i valori della democrazia riacquistano centralità, non soltanto come politica legittimante all'interno delle società europee ma anche al di fuori dei confini europei (Atkinson 2015: 237-240).

Le difficoltà che può incontrare questo obiettivo sono molte. D'altra parte, se ci limitiamo ad osservare quanto sta avvenendo a livello europeo, a fronte dell'emergere dei fenomeni di chiusura sociale, xenofobia e ritorno al nazionalismo che trovano espressione politica, si nota anche una controtendenza. Acquistano, infatti, nuova centralità gli obiettivi di eguaglianza nell'accesso al mercato del lavoro, all'istruzione e all'educazione, alla salute, alla giustizia sociale, all'equità intergenerazionale, alla partecipazione politica e sociale, ai diritti di pari opportunità e non discriminazione, di tutela dell'ambiente. In questo contesto, per esempio, la questione di un reddito minimo garantito e universale e le ipotesi di una sua realizzazione a livello sovranazionale, è in discussione a livello europeo<sup>8</sup>, come risposta alla parzialità e non completa capacità d'inclusione delle misure adottate ai livelli nazionali.

Su un aspetto dobbiamo concordare con Dahren-

dorf: per qualsiasi misura che voglia perseguire l'espansione delle chances di vita sono necessarie una prospettiva di lungo termine, il riferimento ai valori di solidarietà, collegati all'etica del servizio pubblico, e un contesto istituzionale democratico ancorato allo Stato di diritto.

Il problema della disuguaglianza nel XXI secolo è essenzialmente una questione di *entitlements*, non meramente di ricchezza disponibile. E in quanto questione di diritti è anche questione politica attinente alle relazioni di potere. Possiamo concordare con Dahrendorf: soltanto se si avvierà una nuova epoca all'insegna degli *entitlements* si potranno trovare nuove strade per "far quadrare il cerchio", ma questo richiede orientamenti e strumenti di una rinnovata politica sociale.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Atkinson A. B. (2015), *Disuguaglianza*, Raffaello Cortina Editore, Milano.
- Bauman Z., Mauro E. (2015), *Babel*, Laterza, Roma-Bari.
- Dahrendorf R. (1968), *Sociologia della Germania Contemporanea*, Il Saggiatore, Milano.
- Dahrendorf R. (1981), *La libertà che cambia*, Laterza, Roma-Bari.
- Dahrendorf R. (1988), *Per un nuovo liberalismo*, Laterza, Roma-Bari.
- Dahrendorf R. (1989), *Il conflitto sociale nella modernità*, Laterza, Roma-Bari.
- Dahrendorf R. (1990), *Riflessioni sulla rivoluzione in Europa*, Laterza, Roma-Bari.
- Dahrendorf R. (1994[1995]), *Prefazione*, in L. Leonardi, *La minorità incolpevole*, FrancoAngeli, Milano: 7-8.
- Dahrendorf R. (1995) *Quadrare il cerchio*, Laterza, Roma-Bari.
- Dahrendorf R. (2003), *Libertà attiva. Sei lezioni su un mondo instabile*, Laterza, Roma-Bari.
- Dahrendorf R. (2005), *La società riaperta. Dal crollo del muro alla guerra in Iraq*, Laterza, Roma-Bari.
- Dahrendorf R. (2009), *Quadrare il cerchio ieri e oggi*, Laterza, Roma-Bari.
- Dahrendorf R. (2015), *Dopo la crisi*, Laterza, Roma-Bari.
- Ferrera M. (2019), *EU Citizenship Needs a Stronger Social Dimension and Soft Duties*, in R. Bauböck (ed.), *Debating European Citizenship*, Springer, Cham: 181-198.
- Habermas J. (1990), *La rivoluzione in corso*, Feltrinelli, Milano.
- Therborn G. (2011), *Le società d'Europa nel nuovo millennio*, Il Mulino, Bologna.
- Van Parijs P., Vanderborght J. (2017), *Il reddito di base*, il Mulino, Bologna.

<sup>7</sup> Si veda l'adozione del Pilastro Sociale da parte della Commissione Europea al Vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita, 17 novembre 2017.

<sup>8</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2017 sulle politiche volte a garantire il reddito minimo come strumento per combattere la povertà (2016/2270(INI)). Sulle ipotesi di fattibilità a livello europeo si veda inoltre Van Parijs, Vanderborght (2017: 374-397).